

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ МЕРЕЖ НА ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Вінникова Наталія Анатоліївна,
кандидат політичних наук

Проаналізовано роль мережних механізмів підготовки та прийняття політичних рішень. Визначено евристичний та інструментальний потенціали політичної мережі при дослідженні полікотворчого процесу.

Ключові слова: політичне рішення, політична мережа, мережне управління, політичний процес, полікотворчий процес.

У сучасній політичній науці й теорії державного управління дедалі більше поширюється думка про те, що нині ми є свідками змін політичного й управлінського порядку від ієрархій/організацій (або ринків/анархій) до мережних структур. Дійсно, сучасне політичне управління має вже небагато спільного із традиційним веберівським поняттям ієрархії або неоконсервативною ідеєю надання державних послуг через приватні ринки. І хоча державною політикою, спрямованою на забезпечення «суспільного блага», за визначенням відають органи державної влади, натомість сфери публічної політики останнім часом перетворюються на певний вид гібридних утворень, якими є приватні або громадські інституції.

Зміст цього процесу визначається тим, що суспільство більше не контролюється виключно централізованими структурами: «У сучасному світі інструменти контролю розсіяні між множинністю різноманітних акторів, і їх координація більше не є результатом «центрального керування», а виникає у процесі цілеспрямованої взаємодії окремих акторів» [1, с. 503]. Крім того, механізми прийняття політичних рішень не можна зводити тільки до формальної – адміністративної діяльності органів влади, оскільки вони включають діяльність інших акторів, які, не будучи державними, впливають на процес підготовки і прийняття політичних рішень.

Це стосується і питання сутності державного управління, перспектив політико-адміністративних перетворень в Україні. Також потребують аналізу інституціоналізовані взаємодії держави і суспільства у різноманіт-

них соціальних сегментах. Прояснення практики використання у політико-адміністративних процесах України стратегій і технологій політичних мереж дає змогу визначити контури механізмів трансформації державного управління.

Теоретичним підґрунтям розширення взаємодії держави і суспільства визнається теорія політичних мереж. Згідно із цією теорією суспільство, культура й економіка є продуктами відносин, що базуються на взаємодії та взаємозалежності. Саме зв'язки між організаціями, навіть більш ніж самі організації, опинились у центрі уваги багатьох науковців. Найактивніше ці проблеми досліджують учені США і країн Європейського Союзу.

Американські дослідники більшою мірою зосереджені на проблемі формування мереж представництва інтересів, заснованих на взаємодії урядових, місцевих і бізнес-структур (Джеймс Марч і Йохан Олсен [9], Лоуренс Отул [11], Майкл Райт [15], Хьюго Хекло [8] та інші). Цей підхід отримав назву «залізного трикутника». Він розкриває процес вироблення політичних рішень як такий, що відбувається у мережі взаємодоповнюючих відносин між законодавцями, чиновниками і приватними особами.

Європейський напрям теорії політичних мереж розвивався під впливом досліджень інституційного дизайну Європейського Союзу і представлений роботами Йоахіма Блаттера [1], Елізабет Бомберг [2], Тетяни Борцель [3], Девіда Марша [10], Джона Петерсона [12], Рода Родеса [13], Тар'ї Саарелайнен [14], Джона Фалкнера [6], Коліна Хейя [7].

Стратегічні пріоритети, №1 (26), 2013 р.

Спільним знаменником праць європейських дослідників є теза про обумовленість вироблення політичних рішень участю неформальних акторів і прагнення пояснити причини та засоби медіації інтересів крізь механізми, які є відмінними як від трансакцій між окремими акторами у відкритих ринках, так і від ієрархій, у яких уряд – або будь-який інший учасник – створює систему контролю.

Мережний аналіз є визнаним інструментарієм політичної науки і на пострадянському просторі. Наукові дослідження мережних акторів, їх інтересів, організаційних структур, умов ресурсного обміну, здійснені Андрієм Дегтярьовим [16], Тетяною Кулаковою [17], Геннадієм Купряшиным [18], Леонідом Сморгунівим [21], Олександром Соловйовим [22] та іншими, доводять методологічну спроможність теорії політичних мереж розкривати особливості політико-управлінських процесів у горизонтальному вимірі.

Для української політичної науки проблематика політичних мереж є доволі новою. Проте останнім часом у фокусі уваги вітчизняних учених дедалі частіше з'являються різні проблемні аспекти, пов'язані з політичним мережним аналізом. Комплексному аналізу формування і розвитку політичних мереж присвячені дослідження В'ячеслава Сергєєва [20]. Особливу увагу вчений приділяє мережним формам взаємодії державних органів влади і громадянського сектору.

Власне специфіка реалізації мережних форм взаємодії у розрізі адміністративно-територіального управління стала фокусом дослідження Олександра Молодцова [19].

Водночас, на нашу думку, окремого вивчення потребують мережні механізми розробки політико-управлінських рішень, які багато в чому зумовлюють результативність та ефективність діяльності політичних акторів. Саме тому аналіз та узагальнення принципів функціонування політичних мереж у процесі прийняття управлінських рішень стали **метою даної статті**. Для досягнення означеної цілі необхідним вбачається виконання таких дослідницьких завдань: попередній огляд теоретичних підходів до трактування «політичної мережі» та «політичного мережного управління»; виявлення особливостей процесу творення політичних рішень у мережних формах управління; визначення евристичного потенціалу політичного мережного аналізу при дослідженні політико-творчих процесів.

Політичні мережі як об'єкт дослідження вже тривалий час перебувають у центрі уваги вчених, однак визначення змісту цієї категорії

у науковій літературі залишається дискусійним. Термін «мережа» часто використовується для того, щоб описати «кластери різних видів акторів, пов'язаних разом у політичній, соціальній або економічній площинах» [12, с. 69].

Згідно з іншим трактуванням політична мережа є «певним колом акторів та потенційних учасників, які поділяють спільну ідентичність або інтерес у конкретному секторі політики» [15, с. 606].

Найпопулярнішим у політичному мережному аналізі є визначення мережі за моделлю Рода Родеса [13]. Цей методологічний алгоритм спирається на три ключові змінні, що дають змогу визначити, який тип політичної мережі існує в конкретному секторі, та яким чином це впливає на процес прийняття політичних рішень, а саме:

1) **відносна стабільність членства мережі** (цей фактор дає змогу виявляти варіативність конфігурацій мережі та формат членства всередині неї);

2) **відносна ізольованість мережі** (змінна, за якою можна визначити ступінь відкритості мережі для інших, її однорідність або внутрішню різноманітність);

3) **сила ресурсної залежності** (цей показник характеризує міру залежності учасників мережі один від одного щодо цінних ресурсів, таких як фінанси, знання тощо).

Однією із сильних сторін моделі Родеса є її комплементарність до більшості інших моделей мережного управління.

У вивченні питання стабільності мережної структури політики суттєвий внесок зробив Хьюго Хекло, запропонувавши концепт «проблемних мереж». Своє бачення мережних альянсів він протиставив ідеї «залізних трикутників». З точки зору вченого, «проблемні мережі» виглядають як утворення, що створюються для вирішення конкретної проблеми. Таким чином, «проблемні мережі» включають у себе сукупність учасників, які постійно змінюються і на різних фазах існування мережі або входять у неї, або виходять з неї» [8, с. 102].

Членство і центральні позиції всередині мережі є постійним фокусом переговорів і боротьби між наявними та потенційними учасниками. Обмін ресурсів між формальними й неформальними акторами мережі є обмеженим і структурованим інституціональними правилами. Управлінська структура мережі стимулює акторів діяти певним чином. Понад те, рівень і природа обмінних процесів, а також роль інституцій можуть бути зрозумілими в контексті конкретної політичної сфери. На способи взаємодії всередині мережі впливає

загальне розуміння адекватного способу вирішення проблеми та відповідного стилю інтеракцій між акторами.

Ключовою характеристикою мереж є відсутність вертикалізованих або чітко централізованих моделей творення рішень. Якщо мережа має один вузол/ядро – ініціатора проблеми, то навколо нього об'єднуються інші актори політико-управлінського процесу, які беруть активу участь в опрацюванні альтернативних варіантів вирішення проблеми і впливають на кінцеве рішення.

Формування двоядерної мережі передбачає, що одна група учасників, об'єднана навколо певного лідера або групи лідерів, протистоїть іншій групі учасників з концептуальних питань щодо прийняття рішення.

Доволі поширеною організаційною мережною формою є «мережа без лідерів», яка насправді формується навколо певної кількості «лідерів», розсіяних по мережі. Вони координують свою діяльність без центрального управління або ієрархії. У такій моделі використовуються консультативні й консенсусні механізми ухвалення рішень. Однак загально-визнаними недоліками цього підходу є ймовірність недосагнення жодного рішення, передусім через брак центру тяжіння. Крім того, кожна конкретна мережа може вбудовуватися в інші мережі. Необхідно також урахувати існування гібридних моделей, що поєднують риси мереж та ієрархій.

Політичний мережний аналіз дедалі частіше використовується при дослідженні політикотворчих процесів у структурах багаторівневого урядування, зокрема Європейського Союзу. Становлення мережних структур у політико-адміністративному просторі ЄС відбувається у межах процесу зміни старої легалістсько-бюрократичної парадигми державного управління новою, в якій політичні процеси формуються як результат різних кластерів процедур і типів рішень.

Урядування ЄС на суб-структуровому рівні системи (у просторі) і на конкретному етапі творення політики (у часі) можна розглядати як конкуренцію між громадами та коаліціями за керівництво або контроль над політичними мережами. Такий формат управління трактується як «мережне управління» (*network governance*), у якому «політичні актори розглядають вирішення проблеми як сутність політики, а набуття політикотворчим процесом форми визначається існуванням високоорганізованих соціальних суб-систем» [5, с. 5]. У цьому аспекті розвиток різноманітних форм мережного управління є не просто виявом ініціативи влади на місцево-

му та регіональному рівнях, спрямованої на вирішення локальних завдань. Це – важливий етап формування структури державного й муніципального управління нового типу, який має чіткий міжсекторальний характер і націлений на посилення участі у процесах прийняття рішень різних акторів.

Попередній огляд інтерпретацій змісту категорій «політична мережа» та «мережне управління» дає підстави стверджувати, що характер і структура мережі, а також алгоритм її функціонування переважно залежать від сфери, яку зачіпає конкретна проблема – суспільно-політичну, соціальну або ж виключно економічну. Також слід зазначити, що мережний аналіз здебільшого концентрується на стратегіях поведінки учасників процесу прийняття рішень і на медіативних моделях, відображаючи таким чином динаміку політичного процесу.

Загалом теорія політичних мереж ґрунтується на кількох основних припущеннях. Згідно з першою тезою, сучасні моделі політичного управління здебільшого є неієрархічними. Дійсно, спектр політичних рішень, які формуються виключно у системі державних органів влади, є доволі обмеженим. Політичне управління передбачає взаємодію і взаємозалежність між державними та недержавними суб'єктами, а також між різними видами публічних акторів, у тому числі й у міжнародній політиці. Мережне управління трактується передусім як «гнучка модель прийняття політичних рішень, заснована на використанні відкритих мереж» [6, с. 8]. Головна ідея мережного управління полягає в тому, що у процесі прийняття рішень ієрархічна модель відносин держави й суспільства заміщується довгостроковими відносинами взаємозалежності між акторами, що діють у різноманітних державних і громадських структурах.

По-друге, для чіткого розуміння політичних процесів їх необхідно конкретизувати, тому що відносини між групами інтересів та органами влади можуть варіюватися залежно від сфери політики.

Зрештою, перед тим, як політичний порядок денний буде затверджений політичними діями, які остаточно відповідають за результати впроваджуваних рішень, останні формуються й уточнюються у процесі переговорів між різноманітними акторами, включаючи неурядові. При цьому політичні мережі можуть визначати варіативність опцій прийняття рішень шляхом формування їх власного середовища, забезпечуючи відповідність між політичними інтересами, організаційною структурою та економічними цілями.

Стратегічні пріоритети, №1 (26), 2013 р.

Висновки

Отже, як доводить наш аналіз, ключовим принципом, що береться за основу всіх підходів до політичних мереж, є те, що саме **відносини** між акторами, а не атрибути окремих акторів, відіграють ключову роль у характеристиці процесу творення політичних рішень. Зв'язки між акторами формують структуру мережі, визначають мережну поведінку та щільність мережі, їм можна дати оцінку за аспектами централізації та децентралізації, кількістю наявних суб-мереж та їх горизонтальною взаємозалежністю.

Переосмислення сучасною наукою змісту поняття політичного управління розширило його включенням нових форм взаємодії та партнерства із суспільством. Розуміння процесу співробітництва і взаємодії громадян у колективних координованих діях виявляє й нове розуміння суб'єктів і структури управління як рівноправних членів мережі, об'єднаних змагальними відносинами з розробки та реалізації політичних рішень. Роль

держави у стимулюванні мережних форм визначається ступенем розвинутості її здібностей до рівноправних, партнерських взаємодій із структурами регіонального рівня урядування. На субнаціональному рівні управлінські мережі є ефективним способом забезпечення участі у регіональному та місцевому процесах прийняття рішень або, щонайменше, засобом впливу на цей процес.

Політичний мережний аналіз володіє достатнім інструментарієм, необхідним для опису характеру взаємодії між учасниками політичного процесу під час розробки та прийняття політичних рішень, і суттєво розширює методологічні можливості політичного моделювання. Практична значимість результатів дослідження політичних мереж полягає в опрацюванні управлінських циклів галузевих політик і в оцінці їх ефективності.

З точки зору подальшого розкриття означеної проблематики доцільним вбачається дослідження політико-режимних аспектів функціонування політичних мереж і прийняття політичних рішень.

Список використаних джерел

1. *Blatter J.* Beyond Hierarchies and Networks : Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces / J. Blatter // *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. – 2003. – Vol. 16, № 4. – P. 503–526.
2. *Bomberg E.* Issue networks and the environment : explaining European Union environmental policy / E. Bomberg // *Comparing Policy Networks*. – Buckingham, 1998. – P. 389–407.
3. *Borzel T. J.* Organizing Babylon : On the Different Conceptions of Policy Networks / T. J. Borzel // *Public Administration*. – 1998. – № 76(2). – P. 253–273.
4. *Daughbjerg C.* Explaining Policy Outcomes : Integrating the Policy Network Approach with Macro-Level and Micro-Level Analysis / C. Daughbjerg, D. Marsh // *Comparing Policy Networks*. – Buckingham : Open University Press, 1998. – P. 52–71.
5. *Eising R.* The Transformation of Governance in the European Union / R. Eising, B. Kohler-Koch. – London : Routledge, 1999. – 336 p.
6. *Falkner G.* Policy Networks in a Multi-Level System : Convergence Towards Moderate Diversity? / G. Falkner // *West European Politics*. – 2000. – № 23(4). – P. 94–120.
7. *Hay C.* The Tangled Webs We Weave : the Discourse Strategy and Practice of Networking / C. Hay // *Comparing Policy Networks*. – Buckingham : Open University Press, 1998. – P. 33–51.
8. *Heclo H.* Issue Networks and the Executive Establishment / H. Heclo // *The New American Political System*. – Washington, D. C. : American Enterprise Institute, 1978. – P. 87–24.
9. *March J. G.* The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life / J. G. March, J. P. Olsen // *The American Political Science Review*. – 1984. – Vol. 78, No. 3. – Sept. – P. 734–749.
10. *Marsh D.* Comparing Policy Networks / D. Marsh. – Buckingham : Open University Press, 1998. – 226 p.
11. *O'Toole L.* The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. O'Toole // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1997. – Vol. 7. – P. 445–458.
12. *Peterson J.* Decision-making in the European Union : towards a framework for analysis / J. Peterson // *Journal of European Public Policy*. – 1995. – № 2(1). – P. 69–93.
13. *Rhodes R. A. W.* Policy Network Analysis / R. A. W. Rhodes // *The Oxford Handbook of Public Policy*. – Oxford : Oxford University Press, 2006. – P. 425–446.
14. *Saarelainen T.* Managing local networks : impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation / T. Saarelainen // *Rovaniemi*. – University of Lapland, 2003. – 294 p.
15. *Wright M.* Policy community, policy network and comparative industrial policies / M. Wright // *Political Studies*. – 1988. – № 36(2). – P. 593–612.

16. Дегтярев А. А. Принятие политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин / А. А. Дегтярев // Полис. – 2002. – № 2. – С. 113–125.
17. Кулакова Т. Политика изменений : административные реформы и взаимодействие государства и общества / Т. Кулакова. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2011. – 382 с.
18. Купряшин Г. Модернизация государственного управления / Г. Купряшин. – М. : Из-во Моск. ун-та, 2012. – 312 с.
19. Молодцов О. В. Політична сіть як технологія взаємодії суб'єктів територіального розвитку : сутність та концептуально-прикладні аспекти її впровадження в Україні : монографія / О. В. Молодцов. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 204 с.
20. Сергеев В. С. Політичні мережі як форма взаємодії держави та громадянського суспільства / В. С. Сергеев. – Дніпропетровськ : Інновація, 2011. – 304 с.
21. Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению / Л. В. Сморгунов // Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103–112.
22. Соловьев А. И. Принятие государственных решений : [учеб. пособ.] / А. И. Соловьев. – М. : Изд-во КноРус, 2006. – 344 с.